

SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE ALTERNATIVAS DE FINANCIAMIENTO DE CIUDADES

*La Experiencia Latino Americana con
Instrumentos Alternativos de Financiación
del Desarrollo Urbano*



Martim O. Smolka

Bogotá, Colombia
Noviembre, 2014

Por que déficit de infraestructura en SUB tan grande?

- ☐ Baja inversión - otras prioridades?
- ☐ Alta tasa de urbanización?
- ☐ Argumento:

SUB = Países subdesarrollados
DES = Países desarrollados

Condiciones para provisión de infraestructura urbana son mas difíciles en SUB que en DES!

Comparación entre DES & SUB

Factos estilizados

- ☐ GDP/PIB per cápita
- ☐ Costo de infraestructuras
- ☐ Valor del suelo urbanizado
- ☐ Valor del stock de suelo vis. Edificios
- ☐ Carga fiscal base suelo

Comparaciones: PIB per cápita

- ❑ Países desarrollados (DES) ~ 48K
 - EUA (53K) , Holanda (48K), Alemana (45K), Francia (41K)
- ❑ Países sub-desarrollados (SUB) ~ 9K
 - Brasil (11K), Colombia (8K), México (10k)
 - Ecuador (6K)

Relación de 1:5

Costos de infraestructuras

- ❑ Cemento, asfalto etc diferencias de precios entre países no tan fuertes
- ❑ Infraestructuras relativamente capital intensivas
- ❑ Metro - 100 millones de US\$ per KM
- ❑ Precio Bus en DES < SUB

Relación de 1:2

Carga fiscal

- ❑ Para una misma infraestructura urbana al costo de \$100 en DES y de \$50 en SUB
- ❑ Ingreso de \$1,000 DES & \$200 en SUB
- ❑ Suponiendo una carga fiscal de 20% en ambos países (SUB & DES)
- ❑ Ingreso fiscal de \$200 en DES y de \$40 en SUB
- ❑ DES logra 2 infraestructuras de \$100 al paso que SUB...

O sea esfuerzo mucho mayor en SUB

Relación costos de infraestructura y valor del suelo urbano

- ❑ Costo de infraestructura urbana = CIU
- ❑ Valor del suelo = VS

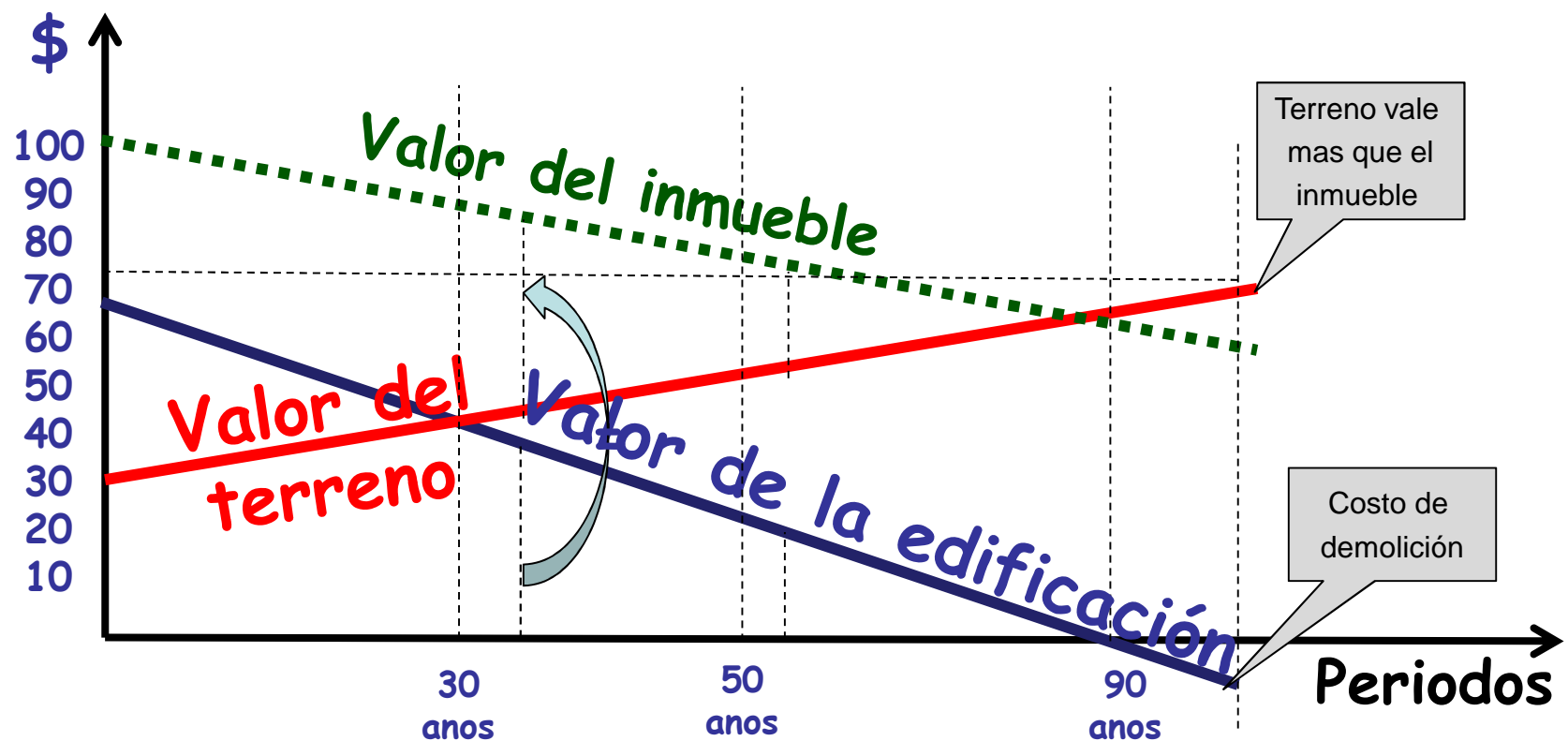
La relación: VS/CIU en SUB > DES

=> Instrumentos base suelo hacen
(relativamente) mas sentido en SUB!

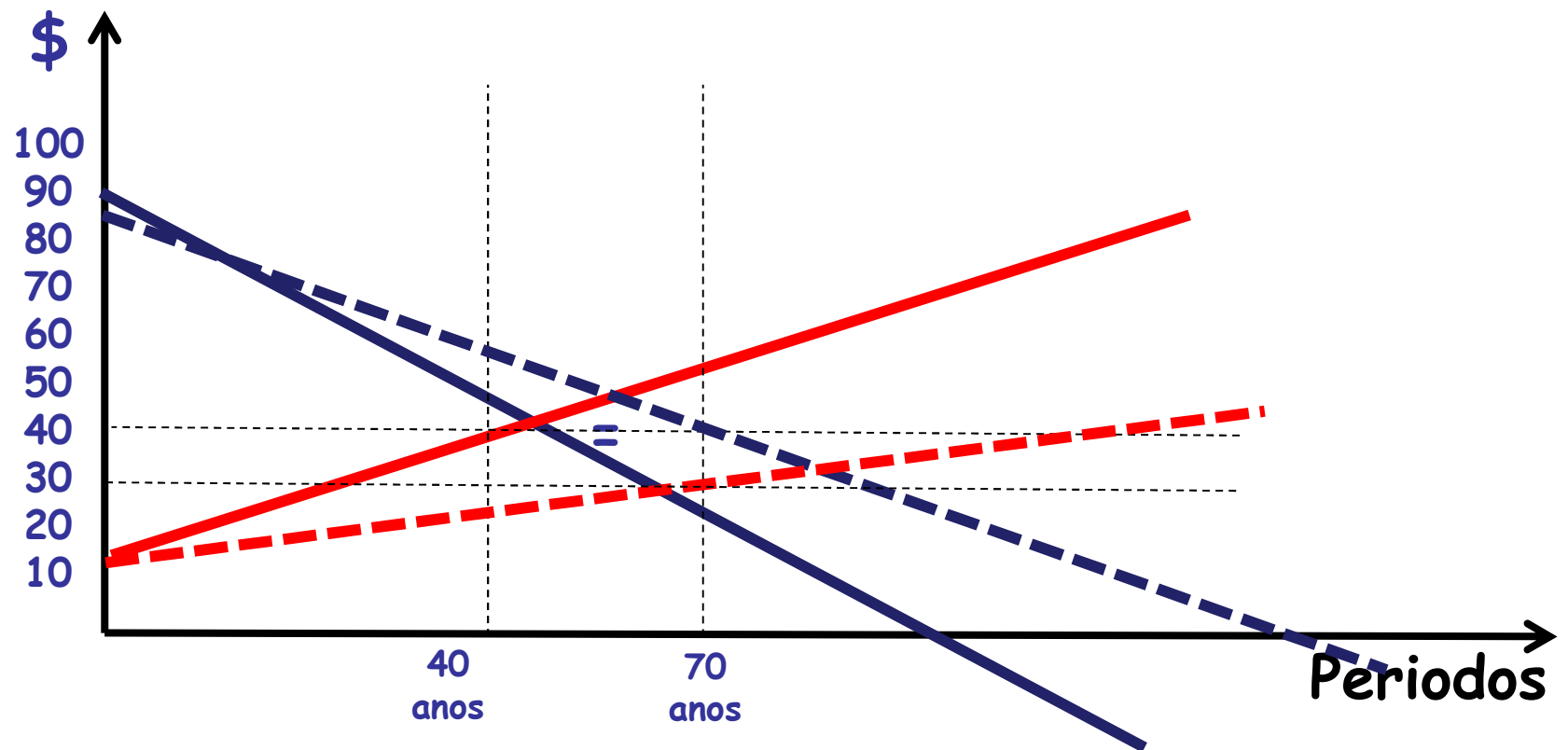
Suelo Urbanizado

- ❑ En SUB tienden a ser relativamente mas altos que el DES
- ❑ Periferia de Rio \$145/m²
- ❑ Precios del suelo determinados por las diferencias intra-urbanas en infraestructuras

Valor del terreno en el inmueble



Valor del terreno en el inmueble

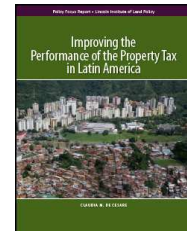


**Especialmente en países
subdesarrollados hace mucho
sentido financiar
infraestructura urbana con
instrumentos base suelo**

Aumentar el Predial?

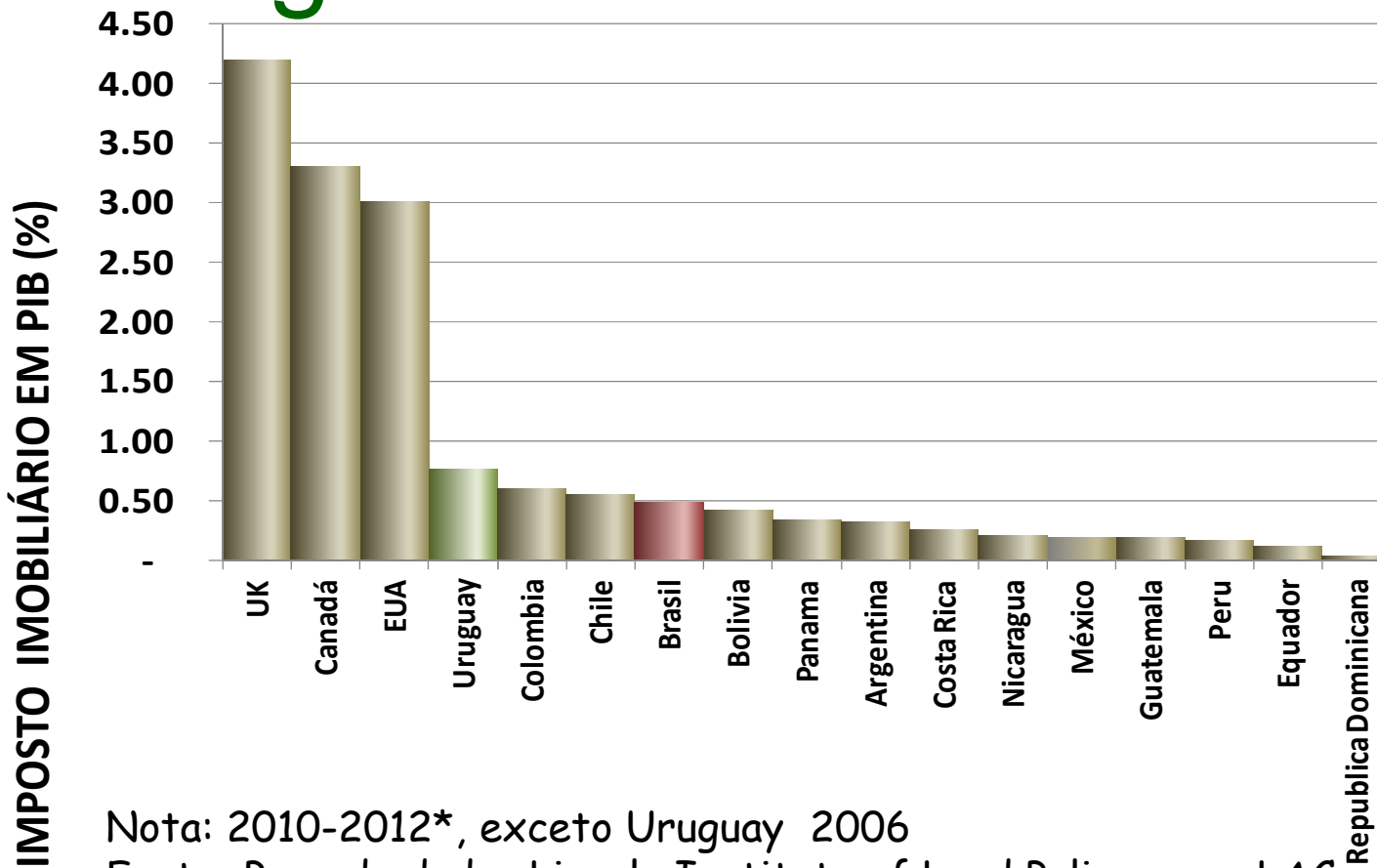
- ❑ Flojo desempeño en la comparación internacional - ref De Cesare;
 - OECD - >2% vs. Br <.5% , Colombia ~.7%

Obs: precios inmobiliarios relativamente -AL > OECD!



- ❑ Espacio fiscal - mejor arrecado sin cambios institucionales
 - Distorsiones en los mapas de valores
 - Distorsiones en la base fiscal - exenciones injustificadas
- ❑ En la practica difícil - re: carga fiscal
 - Ricos - resisten pues que pagan relativamente mas por suelo urbanizado
 - Pobres preferencia sobre la CV

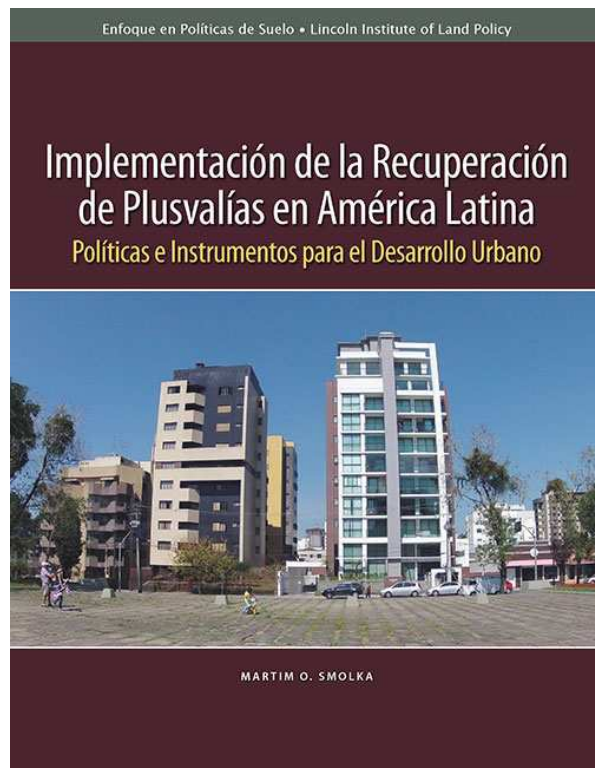
Carga del Predial en el PIB



Nota: 2010-2012*, exceto Uruguay 2006

Fonte: Base de dados Lincoln Institute of Land Policy, para LAC, e OECD para UK, Canada e USA

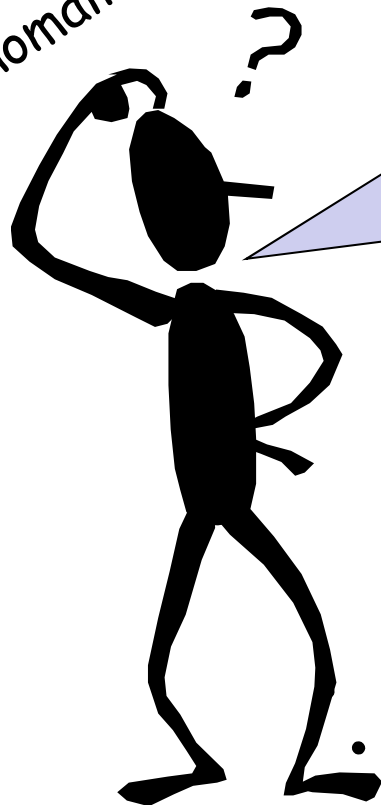
Fuente Claudia De Cesare, 2014, IPTU: Curiosidades, Falácias, & Diretrizes



Recuperación de plusvalías como fuente alternativa de financiación del desarrollo urbano

R+V a 'no brainer'?

Anomalía de sub-inversión

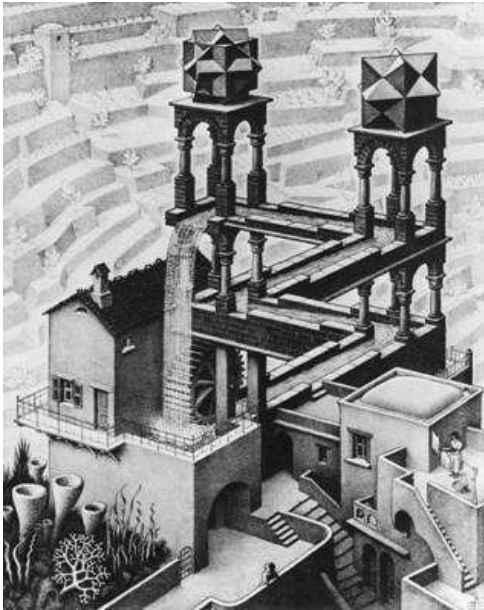


Por qué es tan difícil financiar la infraestructura pública que aumenta el valor de la tierra servida por mucho más que el costo de la infraestructura misma? (Shoup 1994 p. 236 236)

Suelo servido US\$145/m²
Costos servicios \$35/ m²
(Vetter et alii 2012)



Definición:



La recuperación de plusvalías se refiere al recobro, por el Estado, de los incrementos en el valor del suelo (ganancias inmerecidas o plusvalías), generadas por acciones diferentes a la inversión directa del propietario.

Ref - incrementos generados por las inversiones públicas y por acciones administrativas (CAs, R-U etc)

Los incrementos en los precios de la tierra debidos a mejorías por iniciativa propia son la excepción.

Instrumentos de recuperación de las plusvalías – Menú amplio



Muestra de Instrumentos Alternativos

Tipo	Instrumento	Ilustración	Comentario
Impuestos	Al valor del suelo	Mexicali, Mexico	Carga exclusiva sobre la tierra (en oposición a la edificación)
	Aumento temporario en la tasa del Predial	Buenos Aires subway, Argentina	Beneficia a todos ciudadanos!
Tasas	Contribución de Mejora o valorización	Bogotá mas de \$1 billion Cuenca en Ecuador	Hasta el costo o a las +V de las obras Virtualmente en todos países
	Tasas de vinculo	Muchas ciudades de Brasil en los 90's	Cargas a por dewrechos adicionales de edivicacion por arriba de la norma (max)
Regulatorios	CEPACs	Agua Espraiada & ave Faria Lima Ave in SP Linea Verde en Curitiba, Porto Rio	Subasta abierta en el mercado - de permisos - Operaciones Urbanas
	Exacciones	Impacto Vial en Guatemala	Cargas compartiendo LVI resultante de actos administrativos
Asociación PP	Reajuste de Tierra	Proyecto Simesa en Medellin Colombia	Recuperación de costos por la venta de tierra urbanizada redistribuida
	Operaciones Urbanas	Puerto Madero en Buenos Aires, Argentina	Asociaciones PP redefiniendo normas en grandes proyectos de redesarrollo
Otros	Transferencia de derechos de construir	3ª Perimetral Avenida Porto Alegre, Br	Derechos de edificación como moneda para adquisición de tierras frente a ave.
	Adquisición publica de suelo	Operación Nuevo USME Bogota Colombia	Adquisición publica de tierras a precios anteriores al anuncio del prioyecto



Otros instrumentos de R+V de otras regiones



1. Distritos especiales, industriales etc. BIDs;
2. Financiación con incremento de impuestos - TIF;
3. Impuestos sobre los lucros inmobiliarios o plusvalías
4. Tasas de Impacto e cargas por desarrollo
5. Cargas por derechos de construir PLD Fr (OODC
6. Leasing de Tierra (publica)
7. Derechos de preferencia/'preempcion'

'Comunalidad' entre los instrumentos

- ☐ Hecho generador: incrementos (corrientes, pasados o futuros) de valor del suelo;
- ☐ Asociado a un beneficio urbano inmediato o directo;
- ☐ Pago no siempre en dinero;
- ☐ Ad-hoc, no permanentes;
- ☐ Objetivo no necesariamente recaudatorio.

Alternativas de financiación

One size DOES NOT fit all!

Infra- estructura	Land Use	
	Existente	Nueva
Existente	Impuesto predial	OODC (cargas a los derechos de construir)
Nueva	Contribución de Mejoras	Reajuste de suelo

Algunas experiencias Notables

- ❑ Contribución de Mejoras
 - Ecuador (Cuenca)
- ❑ Cargos por derechos de construir en Brasil
 - CEPACs

Contribución de Mejoras - Cuenca, Ec.



Vía financiada con el cobro de Contribución Especial de Mejoras en Cuenca

Fuente: Municipalidad de Cuenca

In **Diego Aulestia y Vanessa Rodríguez** " Incentivos por el cobro de Contribución Especial de Mejoras para el financiamiento de la infraestructura pública, Instituto Lincoln de Políticas de Suelo Nov 2013.

Contribución de Mejoras - Cuenca, Ecuador

Regularidad

- Últimos 10 años 1,800 obras publicas

Ingresos

- 2010 - US\$25 per cápita => US\$12,4 millones
- US\$200 per cápita (> Bogotá's US\$150)
- US\$106 mm => pavimentando 270 km de calles

Performance

- 90% hogares pagan < 4 años (plazo 7 años!)
- 95% proyectos con 60% cubiertos por CM
- Solo 3% contribuyentes incumplidos

Fuente (Rodríguez y Aulestia 2013)

Cargas por derechos de construcción



En Curitiba, Brasil, el edificio a la izquierda ilustra gráficamente el área que sobrepasa el coeficiente básico —aproximadamente seis pisos— por encima del cual se cobran derechos de construcción. El edificio alto de la derecha también pagó por derechos adicionales de construcción, pero no lo dejó señalado dramáticamente en su diseño. © Gislene Pereira

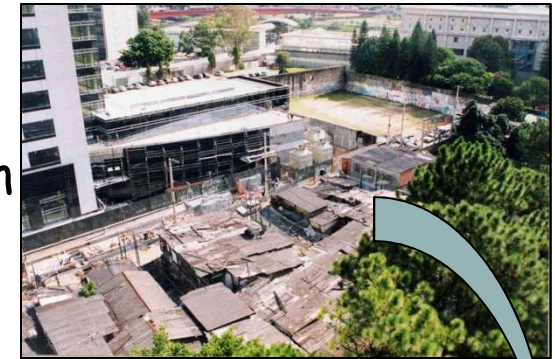
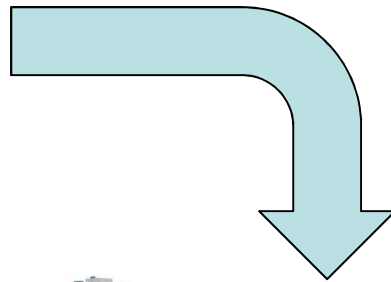
CEPACs – Vision general

- ❑ Bonus emitidos por la municipalidad
 - Vendidos en subastas electrónicas (BOVESPA)
 - Usados para adquirir
 - Derechos adicionales de edificación, Cambios en usos
- ❑ Aplicada en las Operaciones Urbanas s (OUs) SP, 2004/12,
 - Faria Lima y Agua Espraiada
 - Ingresos de mas de \$2,5 Billones
 - Ref: 22.5% del Impuesto Predial
- ❑ Otras aplicaciones en Rio, Curitiba etc.

Caso Notable: CEPACs en S. Paulo



Subasta de CEPACS en el
mercado para derechos
adicionales de construccion



Ocupantes del Tugurio
Jardim Edith reasentados
en nuevas viviendas en el
mismo sitio - financiadas
por CEPACs



From : Paulo Sandroni "Certificados de Potencial Adicional de Construcción (CEPAC) en la financiación de grandes proyectos de desarrollo urbano: El caso de São Paulo" Presentación in the Forum on Notable tools of Urna Policy - Quito May 2013.

Lecciones: Mitos

Technicalidades menos restrictivas que se supone

- Avalúos de plusvalías y distribución de cargas eg. Proxies CM

Promotores - disposicion de pagar

- Interés mutual (publico/privado) gana-gana e.g CEPACs
- Cría mas oportunidades que inhibición

No impedimento legal

- Experiencias precediendo la legislación
- “Enriquecimiento sin justa causa” Principio constitucional - ciudadano no puede acumular riqueza que no resulte de su esfuerzo propio.

Recursos potencialmente significativos

- Especialmente cuando comparados a \$ investimentos públicos

Lecciones: Experiencia LAC

Recuperación de Plusvalías hace sentido

- Algo es recapturado en todos los países mismo sin intención deliberada o implícitamente!

No se esta (re)inventando la rueda

- Alguna legislación existente en prácticamente todos los países de la región

Casos exitosos no por emulación

- Necesidad local - Instrumentos creativos, own spins
- Tentativa y error en la evolución: ref Br, Co etc

Evaluación

Debate R+V todavía dominado mas por temas de equidad social que por su relevancia a la promoción del desarrollo urbano y autonomía fiscal .

Resistencia – los 4 I's

- **Ideología** – interferencia publica
- **Interés** – promotores \neq propietarios \Rightarrow Reglas de transición
- **Ignorancia** – inflacionaria? Derechos adquiridos?
- ... **E Inercia!**

Recuperación de las plusvalías

Debe hacerse

- Potencialmente muy relevante al desarrollo urbano

Puede hacerse

- La legislación existente es complaciente

ya se ha hecho

- Algo en prácticamente todos los países

**y se puede
hacer mejor**

- Casos notables elocuentes

El Predial y los instrumentos de recuperación de plusvalías

¿Complementariedad? ¿Precondición?

El Predial (base suelo) si se cobra bien tiene poco espacio para instrumentos de recuperación de plusvalías.

Simplificación

Pero ...

El Predial si se cobra mal tiene pocas posibilidades con otros instrumentos de recuperación de plusvalías.

Información
Credibilidad
Competencia

Gracias por la atención

Preguntas?





Martim Oscar Smolka



Senior Fellow and Director of the Latin America and the Caribbean Program

Lincoln Institute of Land Policy

113 Brattle Street

Cambridge, MA 02138, USA



Tel: 1- (617) 503 2155

Fax: 1- (617) 661-7235

e-mail: msmolka@lincolninst.edu

<http://www.lincolninst.edu>



Britain's planning laws

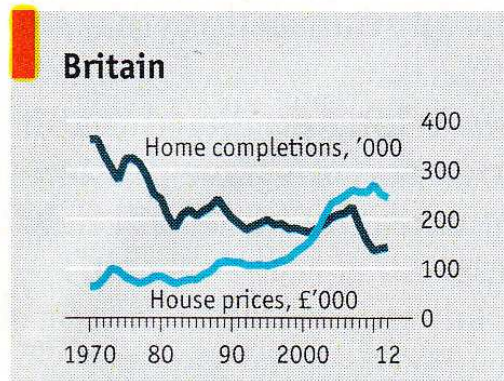
An Englishman's home

The
Economist

JANUARY 11TH-17TH 2014

Economist.com

The shortage of housing is a gathering national crisis. Rev up the bulldozers



NOW that the economy is at current coalitic
last growing again, the local democra

Local governments, which are short of cash these days, could be allowed to charge developers much more. But the ideal solution would be a tax on the value of land. This would be low or zero for agricultural land and would jump as soon as permission to build is granted. It would prod builders to get to work quickly. It would also help to capture the gains in house prices that result from investment in transport or schools.



The Economist, January 11th 2014, pg 12



Porto Maravilha, Rio de Janeiro - *Illustrative image old harbour : US\$ 4 billions project*



Rio de Janeiro Porto Maravilha revitalization project

- ❑ Single buyer/bidder in 6/13/2011
 - the Real Estate Development Fund Porto Maravilha) created by CEF - pension funds (FGTS).
- ❑ 6,436,722 CEPACs for 4,089,502 sqm of additional building rights
- ❑ Paid \$1.75 Billion to the Mayor's office of Rio.
 - US\$271 per CEPACs
- ❑ In 10/22/2012 CEF offered 100.000 CEPACs
 - Revenues of US\$15 million from sale of 26.086, at min price of US\$ 575 each
- ❑ Appretiation of 112%

Total = ~4 milhões de m² adicionais

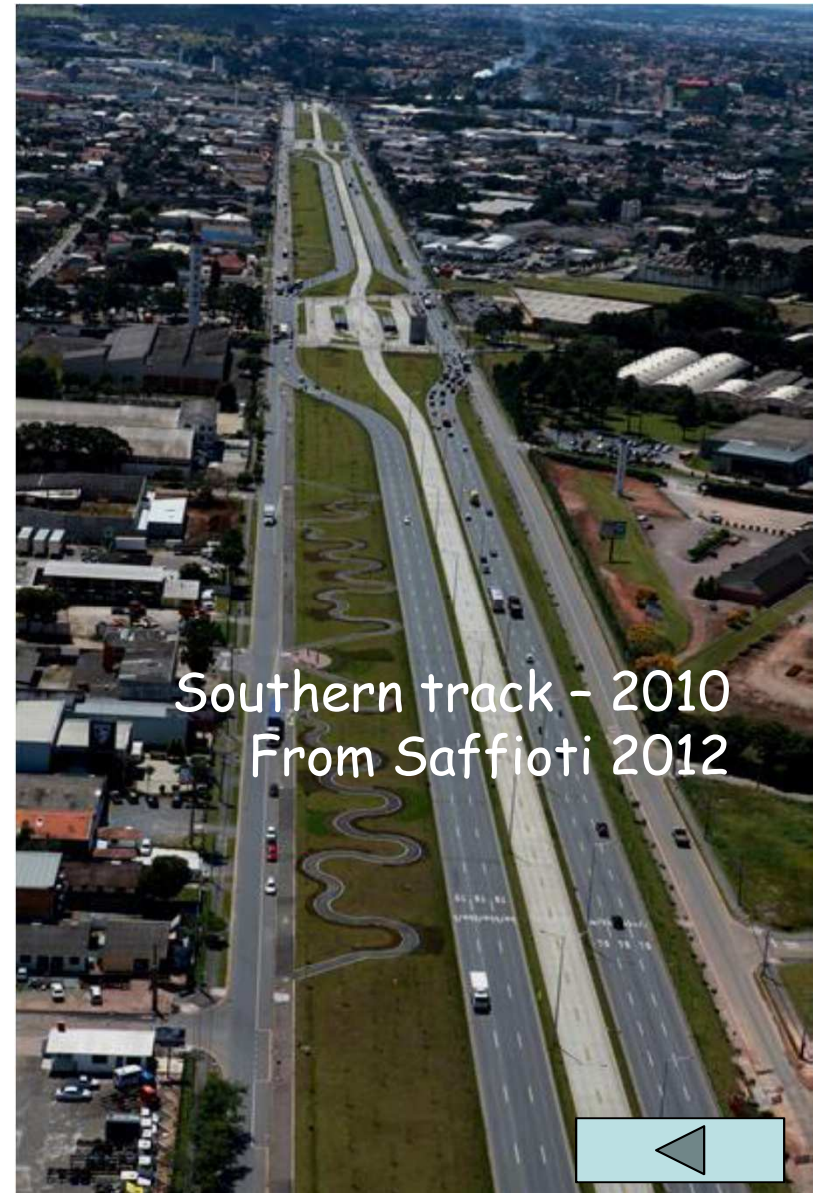
Additional Building Potential to be converted
into CEPACs (in millions of sqm per sector)



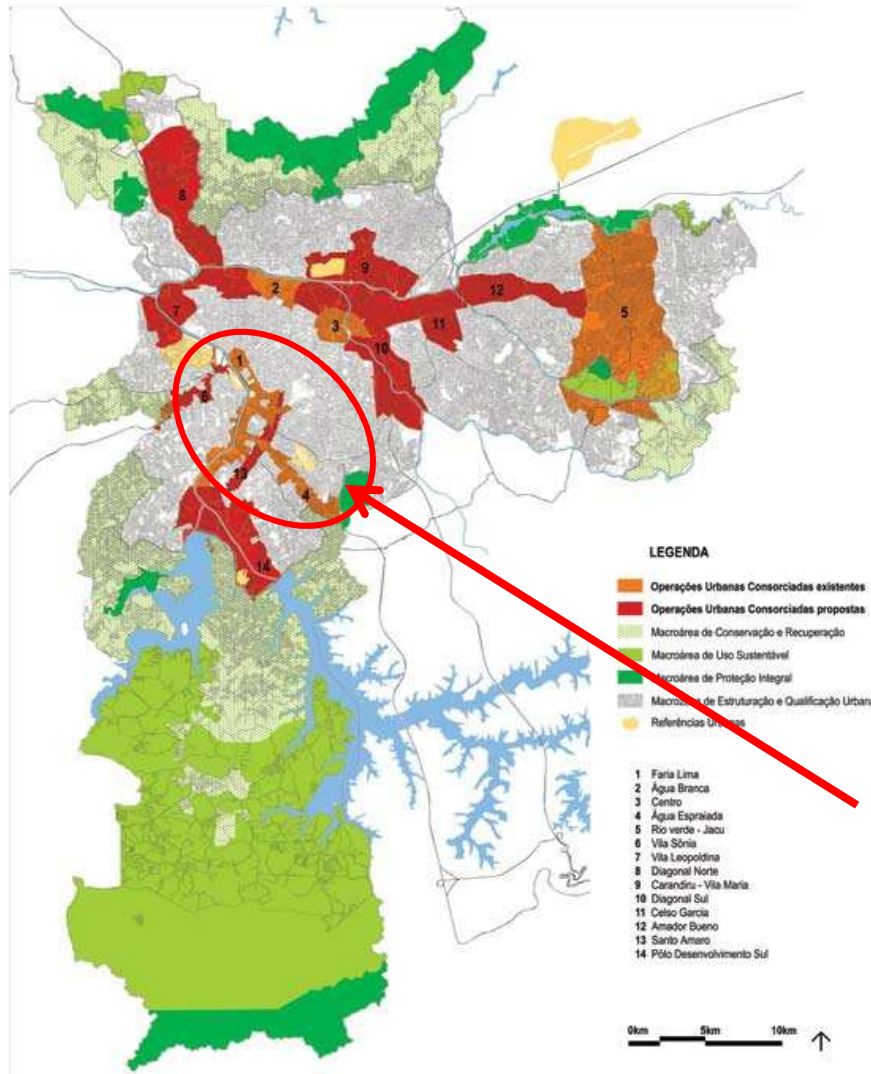
Curitiba Linha Verde

- ❑ Linha Verde = conversion Highway BR116 into an urban avenue
 - City expansion and cutting across 22 neighborhoods of the city.
 - The project includes the extension of a BRT line, opening green areas and higher density land uses.
- ❑ \$600 million investment
- ❑ 4,830,000 CEPACs at initial price of \$100,-
 - Municipal - Decree 134 of 26/01/2012
- ❑ June 2012 first auction in SP Bovespa
 - 18 bidders to 141.588 bonds in offer.
 - A group of 3 bidders - ref shopping center acquired 70% of the CEPACs
 - Expected \$30 million, but only \$14.2 million - CEPACs at \$100! minimum legal
 - \$100 = estimated market value by a private consultant - feasibility study

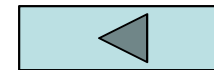
Linha Verde



Urban Operations (UOs) in São paulo



- 13 on-going UOs in São Paulo
 - 4 from 1990 to 2002
 - 5 currently functioning (103 Km²)
 - proposed Master Plan of 2002 yet to be approved (200 Km²)
 - .20% of city area (300/1,500Km²) or 30% of urbanized area
- CEPACs used in 2 of them
 - Faria Lima and
 - Água Espraiada



Source: "Land Readjustment and Joint Urban Operations", Montandon, Daniel T. and De Sousa, Felipe F. Romano Guerra Editora, São Paulo, 2007

III Perimetral Ave in Porto Alegre

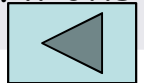


132,000 sqm acquired
Using TDR as currency



Funding	Mun + IDB
Execution cost	U\$ 53.0 millions
Land acquisition	U\$20.0 millions
Consensual public acquisition	US\$ 3.2 millions
Contested acquisition	US\$ 4.0 millions
Acquired w/TDRs (65% of the total)	US\$ 9.8 millions

Source: UZON, Néia. *Uso de la transferencia del potencial constructivo para la adquisición de inmuebles: la experiencia de Porto Alegre.*



Tasar el Valor del Suelo

Consenso entre economistas laureados por el Nobel

Paul Samuelson
(1970)

- *Pure land rent is in the nature of a 'surplus' which can be taxed heavily without distorting production incentives or efficiency.*

James Tobin
(1981)

- *I think in principle it's a good idea to tax unimproved land, and particularly capital gains (windfalls) on it*

Franco Modigliani
(1985)

- *It is important that the rent of land be retained as a source of government revenue.*

James Buchanan
(1986)

- *The landowner who withdraws land from productive use to a purely private use should be required to pay higher, not lower, taxes.*

Robert Solow
(1987)

- *For efficiency, for adequate revenue and for justice, every user of land should be required to make an annual payment to the local government equal to the current rental value of the land ...*

William Vickrey
(1996)

- *Applying a tax to land values also means removing other taxes. This would so improve the efficiency of a city that land values would go up more than the increase in taxes on land."*

Joseph Stiglitz,
(2001)

- *... using land rents as the basis of taxation is an argument that I think makes an awful lot of sense because it is a non-distortionary source of income and wealth*